Janne Salminen 2.3.2022

Perustuslakivaliokunta

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle Euroopan komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi asetuksen (EU) 2016/399 (Schengenin rajasäännöstö) muuttamisesta (U 7/2022 vp)

1. Perustuslakivaliokunnan käsiteltävänä on valtioneuvoston kirjelmä, joka koskee Schengenin rajasäännöstön muuttamista. Tavoitteena on kehittää unionin yhteisiä toimia ulkorajoilla sekä sisärajoilla ja vapaan liikkuvuuden alueella laajemminkin. Ehdotus liittyy kokonaisuuteen, jossa monin osin uudistetaan Schengen rajasäännöstä ja pyritään vaikuttamaan sääntelyn toimivuuteen. Tähän liittyen komissio antoi jo aiemmin tiedonannon Schengen-sääntelyn uudistamisesta, ja siitä on annettu Suomen perustuslain 97 §:n nojalla eduskunnalle kirjelmä (E 87/2021 vp). Ehdotuksen 2 artiklassa säädettäisiin myös palauttamisdirektiiviin 2008/115/EY tehtävästä muutoksesta, jonka tarkoituksena on i) ottaa huomioon Schengenin rajasäännöstöön sisällytettäväksi ehdotettu uusi menettely, jonka nojalla sisärajoilla rajatylittävän operatiivisen poliisiyhteistyön yhteydessä kiinni otetut laittomat muuttajat voidaan välittömästi siirtää naapurijäsenvaltioon; ii) poistaa standstill-lauseke palauttamisdirektiivin 6 artiklan 3 kohdasta ja iii) velvoittaa jäsenvaltiot ilmoittamaan komissiolle tällaisista uusista sopimuksista/järjestelyistä ja voimassa olevien sopimusten/järjestelyjen muutoksista.

Arviointia

2. Schengenin rajasäännöstö on Euroopan unionissa monin tavoin keskeinen ja sen toimivuudesta on perusteltua kantaa huolta. Erityisesti siihen on kohdistunut sääntelytarpeita muuttoliikekriisin, terrorismin ja covid-19-pandemian vuoksi. Ne kaikki ovat osaltaan myös johtaneet muun muassa siihen, että useat jäsenmaat ovat ottaneet sisärajatarkastuksia käyttöön osin hallitsemattomasti ja Schengen rajasäännöstön rajoja koetellen.

3. Euroopan komissio on antanut ehdotuksen 14.12.2021. Valtioneuvoston kirjelmä on annettu 10.2.2022. Kirjelmä on rajasäännöstön osalta asiasisällöltään asianmukainen ja sisältää valtioneuvoston kannan ehdotuksesta säädöksiksi, joista päätetään Euroopan unionissa ja jotka muutoin perustuslain mukaan kuuluisivat eduskunnan toimivaltaan. Menettely on siten perustuslain 96.2 §:n mukainen. Siltä osin kuin ehdotuksen 2 artiklassa on lisäksi kysymys rajasäännöstön ehdotetusta muutoksesta seuravia muutoksia palauttamisdirektiiviin 2008/115/EY kirjelmässä olisi ollut asianmukaista tulkintani mukaan mainita myös niistä.

4. Tällä hetkellä Schengenin rajasäännöstöä kehitetään useissa paloissa, ja myös eduskunta on saanut asiaan liittyen useita valtioneuvoston kirjelmiä ja on käsitellyt uudistamista näiden osien kautta. Saman sääntelyn kehittäminen useissa samanaikaisissa käsittelyissä olevissa osissa rinnakkain, voi olla kokonaishahmotuksen kannalta ongelmallista. Koska sääntely on, kuten myös käsillä nyt olevasta kirjelmästä hyvin käy ilmi, perus- ja ihmisoikeusrelevanttia, käsitykseni mukaan olisi eduskunnan kannanmuodostuksen kannalta edullista, jos valtioneuvosto tuottaisi jossain vaiheessa kokonaisselvitystä, jossa ajankohtainen koko Schengenin rajasäännösten uudistaminen, joka tapahtuu tällä hetkellä 1) ulkorajavalvonnan tehostamisessa, 2) sisärajatarkastusten puuttumista kompensoivien kokonaisuuksien kehittämisessä (viisumipolitiikka, palauttamispolitiikka, asiaankuuluvat poliisiyhteistyön välineet ja tietojärjestelmät sekä niihin liittyvä tietosuoja) ja 3) hallinnon muuttamisessa, olisi samanaikaisessa tarkastelussa. Kokonaiskuvan saaminen sääntelyehdotusten kokonaisuudesta ja tämänhetkisestä tilasta Suomen kannalta on tällä hetkellä verraten haasteellista. Myös perustuslakivaliokunnassa on lähiaikana ollut käsiteltävänä useita Schengenin rajasäännöstön kehittämiseen liittyviä ehdotuksia. Tältä pohjalta omasta mielestäni myös perustuslakivaliokunta voisi osaltaan kannustaa valtioneuvostoa joko tuottamaan eduskunnan käyttöön myös kokonaisselvitystä rajasäännöstön kehittämisen ajankohtaisesta kuvasta tai ainakin yksittäisissä kirjelmissä selkeämmin nivomaan ehdotuksen ja siihen esitetyn valtioneuvoston kannan liityntää koko sääntelyn kehittämiseen.

5. Erityisen kiinteästi sisällöiltään käsillä oleva ehdotus liittyy valtioneuvoston toiseen eduskunnalle antamaan kirjelmään U 15/2022 vp komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi muuttoliikkeen välineellistämiseen vastaamiseksi. *Se on omasta mielestäni valtiosääntöoikeudellisesti myös vaikeammin arvioitava kuin nyt käsillä oleva ehdotus, johon tosin myös kuuluu muuttoliikkeen välineellistämiseen liittyviä sisältöjä*. Mainitun ehdotuksen tarkoitusperät ovat ymmärrettävät, mutta se asettuu helposti merkittävään ristiriitaan perus- ja ihmisoikeusvaatimusten kanssa, koska siinä säädellään esimerkiksi hätätilannemenettelystä, mahdollisuudesta pidentää rekisteröinnin määräaika, mahdollisuudesta soveltaa rajalla tapahtuvaa turvapaikkamenettelyä kaikkiin hakemuksiin ja pidentää sen kestoa, aineellisista vastaanotto-olosuhteista ja palauttamisen hallinnan hätätilannemenettelystä. Kun kirjelmässä U 15/2022 vp esillä oleva ehdotus saa perustuslakivaliokunnalta toisessa yhteydessä huomion, viittaan tässä yhteydessä yksinomaan edellä mainitsemani kokonaiskäsityksen muodostumista tukevan jäsentelyn tarpeeseen. (Jo aikaisemmin komission sekä ulkoasioiden ja turvallisuuspolitiikan korkean edustajan yhteisen tiedonannon ulkorajoilla tapahtuvaan muuttoliikkeen välineellistämiseen vastaamisesta ja sitä koskeva kirjelmä eduskunnalle E 130/2021 vp. Lisäksi komission ehdotuksesta neuvoston päätökseksi väliaikaisista hätätoimenpiteistä Latvian, Liettuan ja Puolan hyväksi (COM(2021) 752 final) on kirjelmä U 82/2021 vp.) Samoin käsillä olevalla asialla on liityntöjä kirjelmään U 5/2022 vp, joka koskee ehdotusta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi Euroopan unionin alueelle suuntautuvan laittoman maahantulon yhteydessä ihmiskauppaa tai maahanmuuttajien salakuljetusta helpottavien tai harjoittavien liikenteenharjoittajien vastaisista toimenpiteistä, josta on ollut aikaisemin pikaisesti annettu kirjelmä E 133/2021 vp.

6. Nyt arvioitavana olevan asetuksen oikeusperustana ilmoitetaan Euroopan unionin toiminnasta annetun sopimuksen (SEUT) rajavalvontaa-, turvapaikka- ja maahanmuuttopolitiikkaa 77 artiklan 2(b) kohta ja 79 artikla. Euroopan parlamentti ja neuvosto käyttävät asetusta antaessaan tavallista lainsäätämisjärjestystä. Säädöksestä päätetään siten määräenemmistöllä neuvostossa. Oikeusperusta on käsitykseni mukaan asianmukainen asetuksessa ehdotetuille toi-

mille. Lisäksi esimerkiksi toissijaisuudesta tässä esitetyt kannat vastaavat omiani: Euroopan unionin tasoisille sääntelytoimille on tässä esitetty asianmukainen perustelu.

7. Turvapaikanhakuun liittyvissä välineellistämistilanteissa välineellistämiselle ehdotettu 2(27) artiklan määritelmä on varsin raskas. Potentiaalisesti se voi merkitä myös sitä, että jotkin välineellistämistilanteet jäävät käsitteen ulkopuolelle, mikä sinänsä voi olla myös perusoikeuksien kannalta tavoiteltavaakin, jos välineellistämisestä lopulta tulevat kärsimään yksittäiset maahantulijat, kuten näyttää pitkälti olevan ehdotus. Tältä osin myös Schengenin rajasäännöstön 5 artiklaan esitetty muutos mahdollisuudesta rajoittaa ”rajanylityspaikkojen lukumäärää tai niiden aukioloaikoja, jos olosuhteet sitä edellyttävät” tunnistaa säädös tekstissä asianmukaisesti sen, että ” rajoitukset on pantava täytäntöön oikeasuhteisesti ja ottaen huomioon seuraavien henkilöiden oikeudet:

> a) unionin oikeuden mukaisen vapaata liikkuvuutta koskevan oikeuden piiriin kuuluvat henkilöt;
> b) kolmansien maiden kansalaiset, jotka ovat neuvoston direktiivissä 2003/109/EY56 tarkoitettuja pitkään oleskelleita henkilöitä, ja henkilöt, joiden oleskeluoikeus perustuu muihin unionin tai kansallisen oikeuden välineisiin tai joilla on pitkäaikaista oleskelua varten myönnetty kansallinen viisumi, sekä heidän perheenjäsenensä;
> c) kansainvälistä suojelua hakevat kolmansien maiden kansalaiset.

8. Tämä lienee Euroopan unionin perusoikeuskirjan ja myös Suomen ja kansainvälisten ihmisoikeussopimusten vaatimusten mukaisesti säännelty, vaikka sääntelytapa on niiden vaatimusten kannalta suhteellisen avoin. Tässä ehdotuksessa ei käsitellä itse menettelyjä välineellistetyn muuttoliikkeen hallitsemiseksi vaan yksinomaan rajasääntelyä. Oma lukunsa on arvio siitä, missä määrin rajanylityspaikkojen avoimuuden rajoittaminen on perusteltua esimerkiksi perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisen näkökulmasta, koska rajanylityspaikan sulkeminen ei välttämättä poista kyseistä tilannetta rajalta, tai esimerkiksi kansallisen turvallisuuden näkökulmasta luoda sellaisia tilanteita, jossa raja-alueille on rajanylityspaikkojen läheisyyteen luotu tilanne, jossa ihmiset odottavat liikkumisen mahdollisuuden avautumista. Tällaisissa tilanteissa voinee puoltaa myös hyvän hallinnon mukaisia tehokkaita menettelyjä ja niihin liittyviä oikeussuojakeinoja.

9. Ehdotukset liittyvät ennen kaikkea liikkumis- ja oleskeluvapauteen (Euroopan perusoikeuskirja 45 artikla), turvapaikkaoikeuteen (Euroopan perusoikeuskirja 18 artikla) ja palauttamiskieltoon (Euroopan perusoikeuskirja 19 artikla). Suomen perustuslain kannalta ehdotusta voidaan tarkastella etenkin perustuslain 7 §:ssä turvatun henkilökohtaisen vapauden ja koskemattomuuden kannalta samoin 9 §:ssä turvatun liikkumisvapauden ja 10 §: n yksityiselämän suojan sekä 18 §:ssä turvatun elinkeinovapauden kannalta. Lisäksi ehdotuksessa on perustuslain 21 §:n tarkoittaman oikeussuojan kannalta relevanttia sisältöä.

10. Sisäraja- ja ulkorajakontrollien osalta tilanne ei ehdotus ei yleisesti ottaen sisällä näissä suhteissa merkittäviä muutoksia jo olemassa olevaan sääntelyyn nähden.

11. Sisärajakontrollitilanteiden osalta komission ehdotus näyttäisi oikeastaan vahvistavan sääntelyssä nykyisen jo maahanmuuttokriisin yhteydessä syntyneen ja myöhemmin vielä Covid-19-tilanteessa vahvistuneen käytännön tilanteen Euroopan unionin oikeuden mukaiseksi. Näkemykseni mukaan tältä osin sisärajavalvonnan palauttamiseen sovellettava yleinen kehys ei tässä muutu vaikka nimetään esimerkinomaisesti uhkia, joiden perusteella sisärajavalvonta

voidaan palauttaa yksipuolisesti ja joissa sitä voidaan jatkaa. Nämä esimerkit olisi aikaisemminkin voitu tulkita sisään edellytyksiin, kuten on tehtykin. Tiettyjen edellytysten täyttyessä kontrolli voi jatkua ajallisesti rajoittamattomana - niin kauan kuin se on välttämätöntä. Myöskään ulkorajakontrollin osalta ei sääntelyehdotuksessa ole merkittäviä muutoksia nykyiseen nähden.

12. Erityistä huomiota jo tässä vaiheessa edellyttää Schengenin rajasäännöksen lisäys 23 a artiklalla, joka koskee sisärajoilla esimerkiksi yhteisen poliisivalvontaoperaation yhteydessä kiinniotettuja kolmannen maan kansalaisia. Tarkoituksena on, että jäsenvaltiot eivät näitä tilanteita varten pitäisi yllä sisärajavalvontaa sinänsä. (”Jotta jäsenvaltiot voisivat käyttää vaihtoehtoisia toimenpiteitä puuttuakseen laittomien muuttajien luvattomaan liikkumiseen, ehdotuksessa esitetään mahdollisuus siirtää laittomia muuttajia toiseen jäsenvaltioon, jos on selviä viitteitä siitä, että sisärajalla rajatylittävän operatiivisen poliisiyhteistyön yhteydessä kiinni otettu henkilö on juuri saapunut kyseisestä toisesta jäsenvaltiosta.” COM(2021) 891 final, s. 9.)

13. Ehdotettu säännös on seuraava:

> ”23 a artikla Menettely sisärajoilla kiinni otettujen henkilöiden siirtämiseksi
> 1. Tätä artiklaa sovelletaan kolmansien maiden kansalaisten kiinniottamiseen sisärajojen läheisyydessä olosuhteissa, joissa kaikki seuraavat edellytykset täyttyvät:
> a) kyseinen kolmannen maan kansalainen ei täytä tai ei enää täytä 6 artiklan 1 kohdassa säädettyjä maahantulon edellytyksiä;
> b) kolmannen maan kansalainen ei kuulu 6 artiklan 5 kohdan a alakohdassa säädetyn poikkeuksen soveltamisalaan;
> c) kolmannen maan kansalainen on otettu kiinni rajatylittävän operatiivisen poliisiyhteistyön yhteydessä, erityisesti yhteispartioinnin aikana;
> d) on selviä viitteitä siitä, että kyseinen kolmannen maan kansalainen on juuri saapunut toisesta jäsenvaltiosta, minkä kiinniotosta vastaavat viranomaiset voivat päätellä suoraan niiden saatavilla olevista tiedoista, joihin voivat kuulua asianomaisen henkilön lausumat, hänen hallussaan olevat henkilö-, matkustus- tai muut asiakirjat tai asiaankuuluvista kansallisista ja unionin tietokannoista tehtyjen hakujen tulokset.
> 2. Kun jäsenvaltion toimivaltaiset viranomaiset toteavat, että asianomaisella kolmannen maan kansalaisella ei ole oikeutta jäädä sen alueelle, ne voivat päättää siirtää henkilön välittömästi siihen jäsenvaltioon, josta tämä on tullut tai yritti tulla, liitteessä XII vahvistetun menettelyn mukaisesti.
> 3. Silloin kun jäsenvaltio soveltaa 2 kohdassa tarkoitettua menettelyä, vastaanottavan jäsenvaltion on toteutettava kaikki tarvittavat toimenpiteet kyseisen kolmannen maan kansalaisen vastaanottamiseksi liitteessä XII vahvistettujen menettelyjen mukaisesti.
> 4. Jäsenvaltioiden on esitettävä komissiolle liitteessä XII olevan 3 kohdan mukaisesti tallennetut tiedot 1, 2 ja 3 kohdan soveltamisesta [yhden vuoden kuluttua tämän asetuksen voimaantulosta] ja sen jälkeen vuosittain.”
>
> Uusi liite XII koskee tätä menettelyä tarkemmin mukaan lukien siinä yhteydessä kerättäviä henkilötietoja.

14. Säännöksen perusteella niin sanottu laiton muuttaja voidaan muutoksenhaun estämättä lähettää takaisin välittömästi toisen jäsenvaltioon, kun hänet on otettu jossakin jäsenvaltiossa kiinni laittoman oleskelun vuoksi.

15. Valtioneuvoston kirjelmässä on lyhyesti arvioitu ehdotusta perusoikeusjärjestelmänkin kannalta. Komission ehdotuksessa arviointi on pientä. Erityisesti kiinnittää huomiota perustuslain 21 §:n tarkoittaman oikeussuojan kannalta näissä tilanteissa se, että valitus ei ole siirtämisen esteenä olkoonkin, että siirtäminen tapahtuu toiseen unionijäsenvaltioon. (Vrt. Schengenin sääntely muutoin. Ks. myös tapaus Euroopan ihmisoikeustuomioistuin M.K. and Others v. Poland - 40503/17, 42902/17 and 43643/17., kohta 146. The Court notes that the applicants had the possibility of lodging an appeal against each of the decisions concerning refusal of entry within fourteen days of being informed of those decisions. However, there is no dispute that under Polish law such appeals would not have had suspensive effect on the return process (see paragraph 74 above). It follows that the applicants did not have access to a procedure by which their personal circumstances could be independently and rigorously assessed by any domestic authority before they were returned to Belarus (see M.A. and Others v. Lithuania, cited above, § 84)") Lisäksi muun muassa sääntelyn suhdetta turvapaikan hakemiseen pitää selkeyttää.

16. Sisärajoilla kiinniotettujen henkilöiden siirtämiseen liittyy lisäksi ehdotus (Liite XII), jonka mukaan henkilöä mahdollisesti kuljettaneella liikkeenharjoittajalla ("tuonut rajalle") olisi siirtämistilanteessa erityinen velvollisuus niin, että "vastuullisen paikallisen viranomaisen on a) määrättävä liikenteenharjoittaja kuljettamaan kolmannen maan kansalainen välittömästi takaisin siihen kolmanteen maahan, josta hänet on tuotu." Tämäntapainen sääntely edellyttää edelleen täsmentämistä ja myös tarkastelua perusoikeuksien näkökulmasta.

17. Painottaen edelleen edellä esitettyjä perusoikeusnäkökohtia valtioneuvoston kantaan voidaan minusta muutoin yhtyä.